



31.5.2013

Dnro TAS/146/2013

Oikeusministeriö
(oikeusministerio@om.fi)

Lausunto yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista koskevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi

Oikeusministeriö on pyytänyt tasa-arvovaltuutetulta lausuntoa ehdotuksesta yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista koskeväksi hallituksen esitykseksi. Siinä ehdotetaan säädettäväksi uusi yhdenvertaisuuslaki, jonka tarkoituksena olisi edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää. Uuden yhdenvertaisuuslain soveltamisala olisi nykyistä lakia laajempi. Ehdotuksen mukaan yhdenvertaisuuden edistämismittareita laajennettaisiin, syrjinnän määritelmää ja oikeutettua erilaista kohtelua koskevia säännöksiä uudistettaisiin ja hyvityksen käyttöala ulotettaisiin laajemmalle kuin nykylaissa. Lain valvontaa varten perustettaisiin uusi yhdenvertaisuusvaltuutetun virka ja tasa-arvolautakunta ja yhdenvertaisuuslautakunta yhdistettäisiin, minkä johdosta säädettäisiin myös laki tasa-arvovaltuutetusta.

Tasa-arvovaltuutettu pitää yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista tärkeänä ja katsoo, että ehdotettu laki vahvistaisi yhdenvertaisuuden suojaa. Tasa-arvovaltuutettu haluaa kuitenkin kiinnittää vielä huomiota seuraaviin seikkoihin:

1. Yhdenvertaisuuslaki, laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta ja laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Ehdotuksen yleisperustelujen mukaan yhdenvertaisuuslakia voitaisiin tasa-arvolain lisäksi soveltaa tilanteisiin, joissa on kysymys paitsi sukupuoleen perustuvasta syrjinnästä myös ehdotetussa laissa kielletystä syrjinnästä (moniperusteinen syrjintä). Perusteluista ei käy selkeästi ilmi, miltä osin tällainen moniperusteinen syrjintä kuuluisi yhdenvertaisuuslain piiriin eli ehdotetaanko yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan kuuluvan kaikki sellainen moniperusteinen syrjintä, jossa henkilöä syrjitään paitsi sukupuolen myös jonkin muun seikan perusteella, vai pelkästään niin sanotut risteävän syrjinnän tilanteet. Yhdenvertaisuustoimikunnan mietinnön (OMKM 2009:4) mukaan moniperusteisen syrjinnän tapaukset tulisi käsitellä yhdenvertaisuuslain perusteella vain silloin, kun kysymys on risteävästä syrjinnästä.

Sikäli kuin yhdenvertaisuuslain noudattamista valvoville viranomaisille säädetään valvontatehtäviä myös sellaisen syrjinnän osalta, jossa

sukupuoli on yksi syrjinnän osatekijä, asiaa ei tule todeta pelkästään lain perusteluissa. Siitä on tarpeen ottaa säännös yhdenvertaisuuslakiin, koska yhdenvertaisuuslakia valvovien viranomaisten toimivalta ei lähtökohtaisesti ulotu sukupuoleen perustuvan syrjinnän valvontaan.

Ehdotuksessa ei mainita mitään tasa-arvovaltuutetun roolista moniperusteisen syrjinnän valvonnassa. Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että myös tasa-arvovaltuutetulle tulee antaa toimivalta valvoa moniperusteista syrjintää ja tätä koskevat säännökset tulee sisällyttää tasa-arvolainsäädäntöön. Esimerkkinä moniperusteisesta syrjinnästä ehdotuksessa mainitaan samanaikainen erilainen kohtelu sekä sukupuolen että iän perusteella. Useiden tutkimusten mukaan ikäsyrjintä on sukupuolitunutta. Naiset kokevat työmarkkinoilla ikäsyrjintää enemmän ja nuoremmalla iällä kuin miehet. Työhönotossa hakijaa saatetaan kohdella epäedullisesti sen vuoksi, että hän on ikääntynyt nainen, vaikka vastaava ikä ei vielä olisikaan miehelle työnsaantia haittaava rasite. On perusteltua, että tasa-arvovaltuutetulla olisi toimivalta puuttua syrjintään esimerkiksi tällaisissa tapauksissa. Ikä voi liittyä sukupuoleen myös välillisesti ja epäedullinen kohtelu iän perusteella saattaa joissain tapauksissa olla välillistä sukupuolisyrjintää.

Esityksessä jää varsin avoimeksi moniperusteisen syrjinnän käsitteeseen liittyvät menettelytavat samoin kuin niiden yhteydessä sovellettavaksi tulevat säännökset niissä tapauksissa, jolloin tasa-arvolain ja ehdotetun yhdenvertaisuuslain säännökset poikkeavat toisistaan. Esimerkiksi työnhakijan epäillessä joutuneensa syrjityksi sukupuolen perusteella työhönotossa hänellä on tasa-arvolain mukaan oikeus saada työnantajalta selvitys menettelyn perusteista, mutta yhdenvertaisuuslakiin ei ehdoteta vastaavaa oikeutta ikäsyrjintää epäilevälle työnhakijalle. Myös säännökset siitä, mistä ajankohdasta työhönottosyrjinnässä alkaa kulua kanneaika, eroavat toisistaan tasa-arvolaissa ja ehdotetussa yhdenvertaisuuslaissa. Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että moniperusteisen syrjinnän valvontaa tulee vielä käsitellä kokonaisuutena viimeisteltäessä hallituksen esityksiä yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain muuttamiseksi.

Yhdenvertaisuuden edistäminen

Yhdenvertaisuuslaissa ehdotetaan säädettäväksi viranomaisen, koulutuksenjärjestäjän ja työnantajan velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta. Viranomaisten velvollisuus laatia yhdenvertaisuussuunnitelma laajentuisi koskemaan kaikkia syrjintäperusteita. Koulutuksen järjestäjien velvollisuudeksi tulisi huolehtia siitä, että oppilaitoksilla on suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Laissa säädettäisiin myös työnantajien yleisestä velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta ja lisäksi työnantajilla, joiden palveluksessa on vähintään 30 henkilöä, olisi oltava suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

Nykyisessä tasa-arvolaissa on säännökset oppilaitosten velvollisuudesta laatia tasa-arvosuunnitelma samoin kuin työnantajan yleisestä

velvollisuudesta edistää tasa-arvoa ja työnantajien velvollisuudesta laatia tasa-arvosuunnitelma. Tasa-arvolaissa säädetään muun muassa siitä, kuinka usein suunnitelma on laadittava. Käytännössä tasa-arvoja yhdenvertaisuussuunnitelmat saatetaan yhdistää erityisesti kouluissa mutta myös työpaikoilla. Tästä syystä olisi tarpeen huolehtia siitä, että tasa-arvosuunnittelun ja yhdenvertaisuussuunnittelun toteuttamista koskeviin säännöksiin liittyvät tarpeettomat erot poistettaisiin lainsäädännöstä.

Syrjintä / välittömän syrjinnän oikeuttamisperusteet

Yhdenvertaisuuslaissa säädetään syrjinnästä useilla eri perusteilla ja sen soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi nykyiseen lakiin verrattuna. Tästä johtuu, että erityisesti lakiin ehdotettavat välitöntä syrjintää koskevat säännökset muodostavat varsin raskaan ja työläästi avautuvan kokonaisuuden. Välittömän syrjinnän oikeuttaminen olisi ehdotuksen mukaan mahdollista joko yleisen oikeuttamisperusteen (ehdotetun yhdenvertaisuuslain 10 § 1 momentti) tai erityisten, tilanne- ja syrjintäperustekohtaisesti määräytyvien oikeuttamisperusteiden nojalla (saman lain 11 ja 12 §).

Erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteita työssä ja työhönotossa koskee lakiluonnoksen 11 §. Perusteluissa käsitellään työehtosopimusten merkitystä erilaisten työehtojen oikeuttamisperusteena. Tältä osin tuodaan esiin se, että työ- ja virkaehtosopimuksissa niiden soveltamisalaa voidaan rajoittaa tiettyjen alojen töihin tai tiettyihin henkilöryhmiin ja että työnantaja voi olla velvollinen soveltamaan samanlaisesti useampaa sopimusta, jolloin työnteon ehdot voivat poiketa toisistaan. Perusteluissa todetaan, ettei eri työehtosopimukseen perustuvista erilaisista työnteon ehdoista sinänsä muodostu säännöksessä tarkoitettua kiellettyä syrjintää. Tältä osin on vielä syytä varmistaa - erityisesti jos ehdotetun lain 25 §:n säännös työ- ja virkaehtosopimukseen mahdollisesti sisältyvien syrjivien määräysten mitättömyydestä koskee määräysten syrjivien vaikutusten arviointia vain saman sopimuksen sisällä - ettei eri työehtosopimusten soveltamisen seurauksena voi syntyä yhdenvertaisuuslain piiriin kuuluvien syrjintäperusteiden suhteen sellaisia syrjiviä tilanteita, joihin tulisi analogisesti soveltaa Euroopan unionin tuomioistuimen asiassa Enderby (C-127/92) antamaa ratkaisua. Tuomioistuin ei hyväksynyt mainituissa sukupuolten tasa-arvoa koskevassa tapauksessa palkkaerojen perusteeksi sitä, että palkat perustuivat eri työehtosopimuksiin.

Erilaisen kohtelun oikeuttamisesta eräissä erityistapauksissa säädetään lain 12 §:ssä. Yleisen oikeuttamisperusteen ehdotetaan kattavana ne pykälässä tarkoitetut tilanteet, joita direktiivit 2000/43/EY ja 2000/78/EY eivät sääntele. Ehdotetut säännökset merkitsevät, että oikeuttamisperusteen käyttöalaa laajennettaisiin eräiltä osin nykyiseen lakiin verrattuna. Siinä säädetään, toisin kuin mainituissa direktiiveistä, että syrjintä myös yleissivistävän koulutuksen piirissä, ei vain ammatillisessa koulutuksessa, on kiellettyä kaikilla yhdenvertaisuuslaissa kielletyillä syrjintäperusteilla. Ehdotuksessa yleinen oikeuttamisperuste ulotetaan koskemaan muun koulutuksen kuin ammatillisen koulutuksen piirissä esiintyvää erilaista kohtelua, paitsi silloin kun

erilainen kohtelu perustuu etniseen alkuperään. Voidaan kysyä, mikä on oikeuttamisperuste erilaiselle kohtelulle koulutuksessa esimerkiksi seksuaalisen suuntautumisen perusteella. Oikeuttamisperusteen ulottuvuutta koulutuksen osalta on vielä syytä arvioida.

Eräistä oikeusturvaan ja seuraamuksiin liittyvistä säännöksistä

Työnantajan selvitysvelvollisuus. Työnantajalle ehdotetaan säädettäväksi velvollisuus antaa kirjallinen selvitys menettelynsä perusteista silloin, kun vammaisen henkilö epäilee syrjintää kohtuullisten muutosten laiminlyönnin vuoksi. Tasa-arvovaltuutettu pitää puutteena sitä, ettei selvityksenantovelvollisuutta olisi työntekijän epäillessä syrjintää muilla perusteilla.

Tasa-arvolaissa säädetään työnantajan velvollisuudesta antaa syrjintää epäilevälle työntekijälle kirjallinen selvitys menettelynsä perusteista (tasa-arvolain 10 §). Vastaava velvollisuus on oppilaitoksella ja muulla koulutusta ja opetusta järjestävällä yhteisöllä (tasa-arvolain 10 a §). Selvityksellä voi olla tärkeä merkitys syrjintää epäilevälle. Tieto niistä seikoista, joihin syrjiväksi epäilty menettely perustuu, auttaa arvioimaan, onko syrjintäepäilylle perusteita ja onko asiassa tarpeen ottaa yhteyttä ammattiliittoon tai viranomaisiin taikka saattaa asia tuomioistuimen käsittelyyn. Selvitys on myös omiaan karsimaan tarpeetonta viranomaistoimintaa ja mahdollisesti myös oikeudenkäyntejä, kuten hallituksen esityksessä tasa-arvolain 10 §:n muuttamisesta vuonna 1985 todetaan (HE 57/1985). Näin selvityksenantovelvollisuus on hyödyllinen säännös myös esimerkiksi työnantajan kannalta.

Hyvitys. Hyvitykselle ei esitetä säädettäväksi alarajaa ja tältä osin ehdotettu hyvitystä koskeva säännös poikkeaa tasa-arvolaista. Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että erityisesti yhdenvertaisuuslain tehokkaan toteutumisen ja myös lainsäädännön yhdenmukaisuuden kannalta alarajan säätäminen olisi perusteltua. Ehdotetun säännöksen 3 momentti sallisi joka tapauksessa myös riittävän jouston eli alarajan alentamisen tai hyvityksen poistamisen kokonaan, silloin kun siihen on perusteet.

Ehdotuksen mukaan hyvitystä syrjinnästä voi saada muun muassa silloin, kun työnantaja on rikkonut syrjinnän ja vastatoimien kieltoa. Oikeuteen saada hyvitystä yhdenvertaisuuslain perusteella vaikuttaa siis osaltaan se, miten työnantajakäsite laissa määritellään. Ehdotetun lain 4 §:n mukaan työnantajaa koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös käyttäjäyritykseen tämän käyttäessä vuokratyöntekijöihin työjohto- ja valvontaoikeutta, samoin kuin työharjoitteluun ja vastaavan toiminnan järjestäjään siltä osin kuin tämä käyttää työjohto- ja valvontaoikeutta.

Hyvityssäännöksen käyttöala työelämässä jäisi yhdenvertaisuuslaissa kuitenkin edelleen kapeammaksi kuin mitä se on tasa-arvolaissa. Tätä asiantilaa ei esityksessä perustella. Tasa-arvolakia vuonna 2005 uudistettaessa työnantajakäsite ja samalla hyvityksen käyttöala ulotettiin koskemaan paitsi käyttäjäyritystä sen käyttäessä työnantajalle kuuluvaa määräysvaltaa, soveltuvien osin myös muiden palvelussuhteeseen

rinnastettavien oikeussuhteiden toimeksiantajia. Muilla palvelussuhteeseen rinnastettavilla oikeussuhteilla tasa-arvolaisissa tarkoitetaan sellaisia työ- tai palvelussuhdetta lähellä olevia työn tekemisen muotoja, joissa työn tekeminen tapahtuu samanlaisissa olosuhteissa kuin työ- ja palvelussuhteessa, mutta jotka jäävät kuitenkin työopimuslain ja muun palvelussuhteita koskevan lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle. Tällaisia työntekijäryhmiä voivat olla mm. itsenäiset työnsuorittajat ja ammatinharjoittajat sekä freelancerit, joihin yhdenvertaisuuslain hyvityssäännöstä ei ehdoteta ulotettavan. Yhdenvertaisuuslain mukaisen hyvityksen soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät kaikissa tapauksissa myös ne toimitusjohtajat, joiden ei katsota olevan työsuhteessa. Eduskunnalle annettavassa hallituksen esityksessä on tarpeen tuoda esiin ne perustelut, joiden vuoksi ei ole pidetty tarpeellisena ulottaa hyvityssäännöstä koskemaan näitä työnsuorittajaryhmiä.

Kanneaika. Ehdotuksen mukaan kanne hyvityksen vaatimiseksi olisi työhönottotilanteissa nostettava vuoden kuluessa siitä, kun syrjäytetty työnhakija on saanut tiedon valintapäätöksestä. Tasa-arvolain perusteella kanneaika myös työhönottosyrjinnässä alkaa kulua syrjinnän tapahtumisesta. Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että olisi perusteltua säätää tasa-arvolaisissa ja yhdenvertaisuuslaisissa kanneajoista yhdenmukaisesti. Tasa-arvovaltuutettu pitää selkeämpänä vaihtoehtona sitä, että kanneaika määräytyy myös työhönottosyrjinnässä syrjivän teon tapahtumisajankohdan mukaan kuten muissakin syrjintätilanteissa.

Yhdenvertaisuuslain valvonta

Yhdenvertaisuusvaltuutettu. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle ei ehdoteta yhdenvertaisuuslain yksittäistapauksellista valvontaa työelämässä, vaan tämä tehtävä kuuluisi työsuojeluviranomaisille. Tasa-arvovaltuutettu katsoo, ettei yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa tule rajata tällä tavalla, vaan valtuutetulle tulisi antaa ehdotettua paremmat mahdollisuudet toimia työelämässä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu tulee olemaan erityisviranomainen, jonka tehtävät tulevat keskeisiltä osin liittymään yhdenvertaisuuslain toteuttamiseen ja yhdenvertaisuuden edistämiseen. Yhdenvertaisuusvaltuutetun työssä kehityy väistämättä vankkaa erilaisiin perusteisiin liittyvien syrjintäkysymysten edellyttämää erityisosaamista ja yksilöiden kannalta on luontevaa, että he voivat kääntyä asiassaan yhdenvertaisuuskysymyksiin profiloituneen viranomaisen puoleen. Yhdenvertaisuusvaltuutetulta tullaan joka tapauksessa edellyttämään myös työelämäkysymysten tuntemusta paitsi edistämistehtävien vuoksi myös sen takia, että yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvonta toimitusjohtajien ja itsenäisen ammatinharjoittajien tekemässä työssä tulisi kuulumaan yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Tasa-arvolain valvontakäytännössä on muodostunut entistä tiiviimpi yhteys tasa-arvolain syrjintäkieltojen valvonnan ja valtuutetun tasa-arvon edistämiseen liittyvien tehtävien välille. Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden tehokkaan edistämisen kannalta onkin oleellista, että valvontaviranomaisilla on laajat ja monipuoliset toimivaltuudet.

Toimivaltaa koskevaa linjausta varten olisi tullut tehdä kansainvälistä vertailua ja punnita asiaa myös sitä taustaa vasten. Ehdotuksessa viitataan yhdenvertaisuustoimikunnan mietintöön (OMKM 2009:4) ja siihen, että mietinnössä on käsitelty muun muassa lainsäädännön noudattamisen viranomaisvalvontaa koskevia ratkaisuja viidessä maassa. Katsauksessa ei kuitenkaan ole kuin satunnaisia mainintoja siitä, mihin elämänalueisiin eri maiden tasa-arvoelinten valvonta ulottuu. Kaikissa tarkastelluissa maissa tasa-arvoelinten toimivalta ulottuu nykyään myös työelämään.

Valvontatyön tehokkuus on yksi tärkeä tekijä pyrittäessä varmistamaan yhdenvertaisuuslain tehokasta toteutumista. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät tulevat laajenemaan merkittävästi valvontatehtävän ulottuessa etnisen syrjinnän lisäksi syrjintään muun muassa vammaisuuden, iän ja seksuaalisen suuntautumisen perusteella, ja yhdenvertaisuuden edistämiseen liittyen uusien tehtävien myötä. Tästä syystä yhdenvertaisuusvaltuutetulle on turvattava tehtävien edellyttämät riittävät henkilöresurssit ja riittävät toimintamäärärahat.

Tasa-arvolautakunta

Esitys sisältää ehdotuksen tasa-arvolautakunnan ja yhdenvertaisuuslautakunnan yhdistämisestä. Yhdistetylle lautakunnalle ehdotetaan vain rajoitettua toimivaltaa työelämän osalta eli se voisi käsitellä tasa-arvolain mutta ei lainkaan yhdenvertaisuuslain piiriin kuuluvia työelämäasioita. Tällaisen elimen perustaminen ei edistä valvontajärjestelmän muodostumista ymmärrettäväksi ja järkeväksi kokonaisuudeksi. Tästä syystä tasa-arvovaltuutettu pitää parempana, ettei lautakuntia yhdistetä.

Esityksessä todetaan, että lautakuntien yhdistäminen tekee mahdolliseksi puuttua nykyistä paremmin moniperusteiseen syrjintään. Työelämä on keskeinen elämänalue eivätkä mahdollisuudet puuttua moniperusteiseen syrjintään työelämässä paranisi lainkaan lautakuntien yhdistämisen myötä, koska lautakunnan toimivalta käsitellä työelämäkysymyksiä koskisi vain tasa-arvolain soveltamisalaan kuuluvia asioita.

Nykyinen tasa-arvolautakunta toimii kokonaan sivutoimisesti ja sen kustannukset ovat vaatimattomat. Lautakuntien yhdistämien ei todennäköisesti toisi myöskään kustannussäästöjä vaan mahdollisesti jopa lisäisi kustannuksia. Yhdistäminen olisi omiaan lisäämään ehdotetun lautakunnan muutoinkin melko raskasta rakennetta suunniteltuine hallinto- ja muine jaostoineen.

2. Laki tasa-arvovaltuutetusta

Tasa-arvovaltuutetusta ehdotetaan säädettäväksi uusi laki. Tämä johdetaan erityisesti siitä, että nykyään voimassa oleva laki tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta ehdotetaan kumottavaksi, koska tasa-arvolautakunta ja yhdenvertaisuuslautakunta ehdotetaan yhdistettäväksi. Kumottavaksi ehdotettuun lakiin ja asetukseen sisältyvä tasa-arvovaltuutettua koskeva tarpeellinen sääntely siirrettäisiin

uuteen lakiin tasa-arvovaltuutetusta. Nykyisen asetuksen sellainen tasa-arvovaltuutettua koskeva sääntely, jota ei sisällytettäisi tasa-arvovaltuutetusta annettavaan lakiin, jäisi tarpeen mukaan tasa-arvovaltuutetun työjärjestyksellä säädettäväksi. Lautakuntien yhdistämisestä aiheutuisi teknisiä muutoksia myös tasa-arvolakiin.

Tasa-arvovaltuutettua koskevaan sääntelyyn ehdotetaan eräitä muutoksia, joilla vahvistetaan tasa-arvovaltuutetun itsenäistä ja riippumattomaa asemaa. Tällainen asema todettaisiin nimenomaisesti laissa. Itsenäistä asemaa vahvistettaisiin myös antamalla tasa-arvovaltuutetulle oikeus nimittää ja ottaa palvelukseen oma henkilöstönsä toimistopäällikköä lukuun ottamatta. Esityksen mukaan tasa-arvovaltuutettu vahvistaisi toimistonsa työjärjestyksen, nykyään sen vahvistaa sosiaali- ja terveysministeriö tasa-arvovaltuutetun esityksestä. Esityksen perusteluissa todetaan, että riippumattomuuden turvaamiseksi tasa-arvovaltuutettu sijaitsisi erillään ministeriöstä. Tasa-arvovaltuutettu kannattaa näitä muutosesityksiä ja pitää niitä tärkeinä.

Tasa-arvovaltuutettu kannattaa myös tasa-arvovaltuutetusta annettuun lakiin ehdotettuja tasa-arvovaltuutetun kertomusta koskevia säännöksiä. Tasa-arvovaltuutettu antaisi vuosittain valtioneuvostolle kertomuksen toiminnastaan. Nykyään kertomus annetaan asetuksen perusteella sosiaali- ja terveysministeriölle. Lisäksi säädettäisiin uutena asiana kertomuksen antamisesta eduskunnalle joka neljäs vuosi.

Tasa-arvovaltuutettu ei tässä yhteydessä ota kantaa muihin tasa-arvolainsäädännön kehittämistarpeisiin.

Tasa-arvovaltuutettu

Pirkko Mäkinen

Toimistopäällikkö

Anja Nummijärvi